



# **DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: OS DE- SAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO**

*Flávia Piovesan\**

1. Introdução
2. Desvendando os termos referenciais desta investigação: Qual é a concepção contemporânea de direitos humanos? Qual é a concepção de democracia a ser adotada?
3. De que modo o processo de integração regional no âmbito europeu e latino-americano tem incorporado as denominadas cláusulas referentes aos direitos humanos e à democracia?

\* Professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Procuradora do Estado de São Paulo, Coordenadora do Grupo de Trabalho de Direitos Humanos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.



## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é propor uma reflexão a respeito do impacto da globalização econômica no tocante aos direitos humanos e à democracia, no contexto da integração econômica regional, mais especificamente das experiências da União Européia e do Mercosul.

Para que se possa enfocar os dilemas e os desafios propostos pela globalização, no que se refere aos direitos humanos e à democracia, à luz do processo de integração regional, há que se enfrentar três questões centrais a este ensaio: 1) Como compreender os termos referenciais desta investigação? Qual é a concepção contemporânea de direitos humanos? Qual é a concepção de democracia a ser adotada?; 2) De que modo o processo de integração regional no âmbito europeu e latino-americano tem incorporado as denominadas cláusulas referentes aos direitos humanos e à democracia?; 3) Qual tem sido o impacto da globalização econômica no que tange à proteção dos direitos humanos e da democracia no âmbito da integração regional, particularmente da União Européia e do Mercosul?

Assim, fixado, ainda que brevemente, o alcance conceitual de direitos humanos e democracia, e examinado o modo pelo qual a integração regional tem incorporado estes valores, buscará este ensaio avaliar o impacto da globalização econômica em relação ao processo de integração regional, com ênfase nos principais desafios e perspectivas para a implementação dos direitos humanos e da democracia.

## 2. DESVENDANDO OS TERMOS REFERENCIAIS DESTA INVESTIGAÇÃO: QUAL É A CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS? QUAL É A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA A SER ADOTADA?

No dizer de Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante



### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

processo de construção e reconstrução<sup>1</sup>. Considerando a historicidade destes direitos, pode-se afirmar que a definição de direitos humanos aponta a uma pluralidade de significados. Tendo em vista tal pluralidade, destaca-se neste estudo a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida com o advento da Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Esta concepção é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, que constitui um movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como o grande violador de direitos humanos, a era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou no extermínio de 11 milhões de pessoas. O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja a condição de sujeito de direitos, à pertinência a determinada raça - a raça pura ariana. No dizer de Ignacy Sachs, o século XX foi marcado por duas guerras mundiais e pelo horror absoluto do genocídio concebido como projeto político e industrial<sup>2</sup>.

É neste cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a 2ª Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução.

Neste sentido, em 10 de dezembro de 1948, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como marco maior do processo de reconstrução dos direitos humanos. Introduz ela a concep-

<sup>1</sup> Hannah Arendt, *As Origens do Totalitarismo*, trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979. A respeito, ver também Celso Lafer, *A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, Cia das Letras, São Paulo, 1988, p.134. No mesmo sentido, afirma Ignacy Sachs: "Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos". (Ignacy Sachs, *Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania*, In: *Direitos Humanos no Século XXI*, 1998, p.156).

<sup>2</sup> Ignacy Sachs, "O Desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos", in *Estudos Avançados* 12 (33), 1998, p.149.



ção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem assim uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

Neste contexto, pode-se afirmar que uma das principais preocupações do movimento de internacionalização dos direitos humanos foi converter estes direitos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Como observa Kathryn Sikkink: “O Direito Internacional dos Direitos Humanos pressupõe como legítima e necessária a preocupação de atores estatais e não estatais a respeito do modo pelo qual os habitantes de outros Estados são tratados. A rede de proteção dos direitos humanos internacionais busca redefinir o que é matéria de exclusiva jurisdição doméstica dos Estados.”<sup>3</sup>

Fortalece-se, assim, a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Por sua vez, esta concepção inovadora aponta duas importantes consequências:

1<sup>a</sup>) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de

<sup>3</sup> Kathryn Sikkink, Human Rights, Principled issue-networks, and Sovereignty in Latin America, In: International Organizations, Massachusetts, IO Foundation e Massachusetts Institute of Technology, 1993, p.413. Acrescenta a mesma autora: “Os direitos individuais básicos não são do domínio exclusivo do Estado, mas constituem uma legítima preocupação da comunidade internacional.” (op. cit. p.441).



### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados <sup>4</sup>;

2ª) a cristalização da idéia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito.

Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu, por sua vez, a formação de um sistema normativo internacional de proteção destes direitos. Na lição de André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros: “Em termos de Ciência Política, tratou-se apenas de transpor e adaptar ao Direito Internacional a evolução que no Direito Interno já se dera, no início do século, do Estado-Polícia para o Estado-Providência. Mas foi o suficiente para o Direito Internacional abandonar a fase clássica, como o Direito da Paz e da Guerra, para passar à era nova ou moderna da sua evolução, como Direito Internacional da Cooperação e da Solidariedade” <sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Destaque-se a afirmação do Secretário Geral das Nações Unidas, no final de 1992: “Ainda que o respeito pela soberania e integridade do Estado seja uma questão central, é inegável que a antiga doutrina da soberania exclusiva e absoluta não mais se aplica e que esta soberania jamais foi absoluta, como era então concebida teoricamente. Uma das maiores exigências intelectuais de nosso tempo é a de repensar a questão da soberania (...). Enfatizar os direitos dos indivíduos e os direitos dos povos é uma dimensão da soberania universal, que reside em toda a humanidade e que permite aos povos um envolvimento legítimo em questões que afetam o mundo como um todo. É um movimento que, cada vez mais, encontra expressão na gradual expansão do Direito Internacional.” (Boutros-Ghali, *Empowering the United Nations, Foreign Affairs*, vol.89, 1992/1993, p.98-99, apud Henkin et. al., *International Law - Cases and Materials*, p.18).

<sup>5</sup> André Gonçalves Pereira e Fausto Quadros, *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª edição, Coimbra, Livraria Almedina, 1993, p.661. Acrescentam os autores: “As novas matérias que o Direito Internacional tem vindo a absorver, nas condições referidas, são de índole variada: política, econômica, social, cultural, científica, técnica, etc. Mas dentre elas o livro mostrou que há que se destacar três: a proteção e a garantia dos Direitos do Homem, o desenvolvimento e a integração econômica e política”. (op. cit. p.661). Na visão de Hector Fix-Zamudio: “(...) el establecimiento de organismos internacionales de tutela de los derechos humanos, y que el destacado tratadista italiano Mauro Cappelletti ha calificado como jurisdicción constitucional transnacional, en cuanto el control judicial de la constitucionalidad de las disposiciones legislativas y de los actos concretos de autoridad, ha rebasado al derecho interno, particularmente en la esfera de los derechos humanos y se ha proyectado en el ámbito internacional e inclusive comunitario.” (Protección Jurídica de los Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p.184)



## Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

A partir da aprovação da Declaração Universal de 1948 e a partir da concepção contemporânea de direitos humanos por ela introduzida, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais. Como leciona Norberto Bobbio, os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direito), para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais<sup>6</sup>.

Pode-se afirmar que a concepção contemporânea de direitos humanos caracteriza-se pelos processos de universalização e internacionalização destes direitos, compreendidos sob o prisma de sua indivisibilidade. Cabe ressaltar que a Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção da Declaração de 1948, quando, em seu parágrafo 5º, afirma: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase.”

Logo, a Declaração de Viena de 1993, subscrita por 171 Estados, endossa a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos.

Quanto à concepção de democracia, tal como a concepção de direitos humanos, aponta a múltiplos significados e definições. A democracia invoca um conceito aberto, dinâmico e plural, em constante processo de transformação<sup>7</sup>.

Na acepção formal, pode-se destacar que a democracia compreende o respeito à legalidade, constituindo o chamado Governo das Leis, marcado pela subordinação do poder ao Direito. Esta con-

<sup>6</sup> Norberto Bobbio, *Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988, p.30.

<sup>7</sup> Sobre a matéria ver Robert A. Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1998. Note-se que a Declaração de Direitos Humanos Viena de 1993 afirma que “a democracia é baseada na vontade livremente expressa do povo para determinar os seus próprios sistemas político, econômico, social e cultural e sua participação completa em todos os aspectos de suas vidas”.



cepção acentua a dimensão política do conceito de Democracia, na medida que enfatiza a legitimidade e o exercício do poder político, avaliando quem governa e como se governa. As regras do jogo democrático representam a civilidade da passagem do reino da violência para o da não violência.

Por outro lado, na acepção material, pode-se sustentar que a democracia não se restringe ao primado da legalidade, mas também pressupõe o respeito aos direitos humanos. Isto é, além da instauração do Estado de Direito e das instituições democráticas, a democratização requer o aprofundamento da democracia no cotidiano, por meio do exercício da cidadania e da efetiva apropriação dos direitos humanos. Neste sentido, não há democracia sem o exercício dos direitos e liberdades fundamentais. A democracia exige o efetivo e pleno exercício de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Há, portanto, uma conexão necessária entre democracia e direitos humanos – esta é a acepção adotada por este ensaio.

Feitas essas breves considerações a respeito de democracia e direitos humanos, passa-se à reflexão do modo pelo qual estes valores têm sido incorporados no âmbito do processo de integração econômica regional.

### **3. DE QUE MODO O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NO ÂMBITO EUROPEU E LATINO-AMERICANO TEM INCORPORADO AS DENOMINADAS CLÁUSULAS REFERENTES AOS DIREITOS HUMANOS E À DEMOCRACIA?**

Se o Pós-Guerra permitiu a criação do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, fomentou também a criação de organizações de cooperação e integração econômica.

Além do processo de internacionalização dos direitos humanos, a ordem contemporânea tem sido marcada pela consolidação de blocos econômicos, que decorrem do crescente processo de integração regional. O surgimento de blocos econômicos passa a redefinir os





contornos do cenário mundial, a partir da intensificação das relações internacionais, mediante a cooperação e integração entre Estados e mediante a celebração de inúmeros tratados internacionais.<sup>8</sup>

É neste contexto que tem início o processo de integração regional europeia. Com efeito, a partir de 1945 deflagrou-se o movimento em prol da criação de uma nova Europa, que deveria ter unidade e força capazes de evitar as atrocidades perpetradas ao longo das duas guerras mundiais, bem como deveria apresentar melhores condições de inserção no âmbito das relações internacionais (seja em relação às super-potências, seja em relação às antigas colônias)<sup>9</sup>. Neste cenário, em 1951, seis países europeus (Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) celebraram a formação da *European Coal and Steel Community* (ECSC, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço). Com o tratado que criou o ECSC é constituído um mercado comum de carvão e aço, controlado e gerenciado com base em políticas adotadas em comum acordo acerca da produção, consumo, preços, comércio, expansão e desenvolvimento de transações e ainda das condições sociais e econômicas dos trabalhadores nas indústrias.

Com o gradativo processo de integração econômica, começa a ser consolidada a concepção de “comunidade econômica europeia”. Tal concepção passa, por sua vez, a exigir o desenvolvimento de instituições comuns (como a Comissão, o Conselho, o Parlamento e a

<sup>8</sup> No dizer de José Joaquim Gomes Canotilho: “A globalização das comunicações e informações e a “expansão mundial” de unidades organizativas internacionais, privadas ou públicas, deslocam o papel obsidiante do “ator estatal”, tornando as fronteiras cada vez mais irrelevantes e a interdependência política econômica cada vez mais estruturante. (...) O dogma do Direito Constitucional centrado no Estado e na soberania estatal tende a fragilizar-se. A internacionalização e a “marcosualização” tornam evidente a transformação das ordens jurídicas nacionais em ordens jurídicas parciais, nas quais as Constituições são relegadas para um plano mais modesto de “leis fundamentais regionais”. Mesmo que as Constituições continuem a ser simbolicamente a magna carta da identidade nacional, a sua força normativa terá parcialmente de ceder perante novos fenótipos político-organizatórios e adequar-se no plano político e no plano normativo aos esquemas regulativos das novas associações abertas de Estados nacionais abertos.” (José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998, p.1217)

<sup>9</sup> Sobre o assunto, consultar Stanley Henig, *The Uniting of Europe – from discord to concord*, London/New York, Routledge, 1997, p. 4.





Corte europeia), a criação de um mercado comum e a progressiva coordenação de políticas econômico-sociais, de forma também a integrar os novos Estados-membros<sup>10</sup>.

Da comunidade europeia transitou-se à União Europeia, a partir do tratado de Maastricht, assinado em 1991 e implementado em 1993. O tratado de Maastricht teve como objetivo central estabelecer a União Europeia, com base nas seguintes finalidades: a) promoção do progresso social e econômico, facilitado pela união monetária e econômica; b) implementação de uma política externa e de uma política de segurança comum, com a busca da preservação da paz; c) cooperação na justiça e nos assuntos internos dos Estados, mediante o princípio da subsidiariedade; d) estabelecimento de uma cidadania comum e e) desenvolvimento e consolidação da democracia na região, com a observância do Estado de Direito e com o respeito aos direitos e às liberdades fundamentais. Acrescente-se que em 1989 o Conselho Europeu adotou a chamada *Social Charter*, que posteriormente veio a consistir em um protocolo ao tratado de Maastricht, denominado *Social Chapter*. No sentido de implementar políticas sociais, o *Social Chapter* tem como objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de trabalho (incluindo saúde e segurança), bem como igualdades salariais no âmbito da União Europeia.

O processo de integração econômica europeia hoje orienta-se por um modelo supra-nacional e não meramente inter-governamental<sup>11</sup>. Baseada na concepção de supra-nacionalidade, que implica a cessão de direitos de soberania dos quinze Estados membros às instituições da União Europeia, vigora a supremacia e a aplicação direta do Direito Comunitário em relação ao Direito interno dos Estados. No dizer de Canotilho: “(...) a normativa comunitária tem preferência

<sup>10</sup> Em 1973, houve o ingresso da Inglaterra, da Dinamarca e da Irlanda como novos membros da comunidade, seguido do ingresso da Grécia em 1981, Portugal e Espanha em 1986 e Áustria, Finlândia e Suécia em 1995.

<sup>11</sup> Note-se que a história da comunidade europeia foi, no entanto, marcada por uma intensa controvérsia entre as correntes federalista e funcional. Enquanto a primeira corrente defendia a transferência de poderes dos Estados a instâncias supra-nacionais, com a flexibilização das soberanias nacionais, a segunda corrente defendia tão-somente a fórmula de integração dos países nos processos decisórios, com a manutenção das soberanias dos Estados.



relativamente à legislação estatal. (...) a doutrina mais recente afirma a superioridade do direito comunitário, traduzida na força activa dos regulamentos comunitários (podem revogar e modificar as leis) e na resistência passiva dos mesmos relativamente a leis posteriores internas (não podem ser revogados e nem modificados).”<sup>12</sup> A União Europeia, baseada no supra-nacionalismo, tem exigido a criação de estruturas governamentais e a adoção de objetivos comuns<sup>13</sup>. A União Europeia combina características de organizações econômicas e políticas, posto que objetiva a progressiva integração econômica entre Estados membros, com o fim último da unificação política da Europa<sup>14</sup>.

Adicione-se que, em 1º de maio de 1999, entrou em vigor o Tratado de Amsterdam, que oferece um novo impulso à construção institucional da União Europeia. O Tratado de Amsterdam avançou consideravelmente na garantia dos direitos humanos, que devem ser respeitados por todos os Estados membros. Com efeito, ineditamente, o Tratado de Amsterdam de 1997 proclama que: “A União Europeia é fundada nos princípios da liberdade, democracia, respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e Estado de Direito.” Acrescenta o tratado que qualquer Estado membro que violar os direitos humanos, de forma séria e sistemática, poderá perder seus

<sup>12</sup> Ver José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, ed. Almedina, Coimbra, p.725-726. Para Elizabeth Accioly, o modelo comunitário consiste na limitação da soberania dos Estados, de forma a assegurar o poder de integração, em que a relação é vertical, vinculando os Estados-membros ao chamado direito comunitário, com primazia em relação a todo o direito nacional (Mercosul e União Europeia – Estrutura Jurídico-Institucional, ed. Juruá, Curitiba, 1998, p. 27-28).

<sup>13</sup> Para Stanley Henig, o processo de integração europeia há de ser considerado como uma resposta específica da Europa em relação ao contexto externo, marcado por questões de guerra e paz, a problemática da Alemanha e a bipolaridade mundial no campo das relações internacionais (hoje substituída pela hegemonia de apenas uma super-potência – os EUA). Ademais, considerando a globalização econômica, a revolução tecnológica nas áreas da informação e comunicação, os países europeus isoladamente considerados (com exceção da Alemanha) estariam em condição de desvantagem no plano da competitividade econômica internacional, se confrontados com os EUA e o Japão. Daí a necessidade de fortalecimento da integração econômica europeia. (Stanley Henig, *The Uniting of Europe – from discord to concord*, London/New York, Routledge, 1997)

<sup>14</sup> A respeito, Paulo Borba Casella, *Soberania, Integração Econômica e Supranacionalidade*, In: In: *Anuário Direito e Globalização – A Soberania*, Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p.79.



direitos em relação ao tratado, ou seja, a União estará autorizada a impor-lhe sanções políticas e econômicas. Como ressalta Manfred Nowak: “O novo artigo 7 do Tratado da União Européia (e também o artigo 309) pela primeira vez estabelece um procedimento para a suspensão de direitos dos Estados membros (incluindo o direito de voto), no caso de séria e persistente violação pelo Estado membro dos princípios mencionados no artigo 6 (1).”<sup>15</sup>

Para Philip Alston e J.H.H. Weiler: “O tratado de Amsterdam de 1997 introduziu uma série de preceitos que requerem o desenvolvimento de uma nova política de direitos humanos no âmbito da União Européia: a) o tratado ineditamente afirma que a União Européia é fundada nos princípios da liberdade, democracia, direitos humanos e Estado de Direito; b) o tratado exige que a Corte de Justiça aplique os parâmetros de direitos humanos aos atos das instituições comunitárias; c) o tratado amplia significativamente os poderes da União para adotar as medidas necessárias ao combate às diversas formas de discriminação; d) o tratado introduz a possibilidade de suspender os direitos do Estado membro, na hipótese de violação aos direitos humanos”.<sup>16</sup> No mesmo sentido, afirma Manfred Nowak: “Tem sido alegado que a maior inovação do Tratado de Amsterdam foi no sentido de fortalecer as competências da União Européia no campo dos direitos e liberdades fundamentais. De fato, o progressivo desenvolvimento da União Européia no campo da liberdade, segurança e justiça tem sido reconhecido como um dos cinco objetivos da União, consagrado no artigo 2 do Tratado da União Européia.(...) Na medida em que a União Européia gradativamente transforma-se de uma organização econômica em uma organização política, os direitos humanos têm se tornado mais e mais importantes, tanto nas relações

<sup>15</sup> Cf. Manfred Nowak, Human Rights Conditionality in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU, In: The EU and Human Rights, ed. Philip Alston, Oxford, Oxford University Press, 1999, p.690.

<sup>16</sup> Cf. Philip Alston e J.H.H. Weiler, An Ever Closer Union in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, In: The EU and Human Rights, ed. Philip Alston, Oxford University Press, Oxford, 1999, p.17-18. Adicionam os autores: “A União Européia tem insistido que os Estados que objetivam sua admissão na União devem estrito respeito aos parâmetros de direitos humanos. Outros Estados que pretendam celebrar acordos de cooperação com a União, ou dela receber auxílio, benefícios ou preferências comerciais devem necessariamente respeitar os direitos humanos”. (op. cit. p.6-7)



internas, como nas relações externas da União. O tratado de Amsterdam foi um avanço significativo nesta direção. (...) A obrigação da União de respeitar os direitos fundamentais, que foi ineditamente reconhecida em Maastricht em 1992, é hoje, explicitamente, objeto de controle jurisdicional pela Corte de Justiça. Ainda mais importante é o fato de que o respeito aos direitos humanos é hoje um pré-requisito essencial para o ingresso na União Européia, e na hipótese de sérias e persistentes violações aos direitos humanos por um Estado membro, sanções poderão ser aplicadas em relação ao Estado.”<sup>17</sup>

Assim, gradativamente, ao lado da integração de âmbito econômico, a União Européia passa a incluir na agenda de suas preocupações a questão da consolidação da democracia e do respeito aos direitos humanos na região. Em face das cláusulas democráticas e de direitos humanos, como condição imperativa para que um Estado pertença à União Européia, destaca-se o respeito aos direitos humanos, à democracia e a qualidade de Estado de Direito.

Neste sentido, merece menção o caso da Turquia, cujo ingresso na União Européia tem sido condicionado à observância dos direitos humanos e do regime democrático<sup>18</sup>.

Inobstante a exigência da cláusula democrática, cumpre observar que um grande desafio para a própria União Européia refere-se ao chamado “déficit democrático”. Nas lições de Ángel G. Checa Sancho: “Apesar de tudo, subsiste o déficit democrático na União Européia.(...) Um déficit sobre todo o sistema de funcionamento das instituições da União, que prejudica diretamente as pessoas. A principal manifestação deste déficit se encontra no terreno da adoção das normas da União. Sem dúvida, aqui são necessárias reformas institucionais que transformem esta situação. A superação deste déficit se realiza principalmente através da eleição direta do Parlamento

<sup>17</sup> Cf. Manfred Nowak, op. cit. p.689 e p.697-698.

<sup>18</sup> Note-se que a União Européia impôs à Turquia – como condição para sua candidatura a membro da União Européia — a implementação de profundos avanços no regime político e no regime de proteção aos direitos humanos, o que inclusive demandará alterações na Constituição daquele país. A respeito, ver The European Union decides it might one day talk Turkey, In: The Economist, 18 de dezembro de 1999, p.42-43.



Europeu, peça chave para o processo integrador. Todavia, a simples eleição da Parlamento Europeu, a cada cinco anos, não é capaz de produzir efeitos globais. Com efeito, a democracia na União Europeia não pode consistir exclusivamente na eleição quinquenal do órgão parlamentar, o que significa que o déficit há de ser superado por meios adicionais.”<sup>19</sup>

No que tange aos direitos humanos, cumpre ainda ressaltar que, no âmbito da União Europeia, firma-se paulatinamente, além dos direitos sociais dos trabalhadores enunciados na *Social Chapter*, um catálogo de direitos humanos concernente à proibição da discriminação baseada em nacionalidade, bem como à liberdade de movimento dos trabalhadores, o que requer a harmonização de leis internas dos Estados membros, na medida em que vige o princípio do primado do direito comunitário (pelo qual é reconhecida primazia às normas editadas pela Comunidade em relação às leis internas de cada Estado). Cabe enfatizar que o tratado de Amsterdam aprimorou os mecanismos de combate à discriminação por razões de sexo, raça, origem, etnia, religião, crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Assegurou também a igualdade de oportunidades para homens e mulheres e a não discriminação por razão de nacionalidade, especialmente no âmbito da livre circulação de trabalhadores europeus<sup>20</sup>.

Outra relevante questão é a relação entre a União Europeia e o sistema normativo de proteção internacional dos direitos humanos. Uma vez mais, o tratado de Amsterdam introduziu um significativo avanço, ao afirmar que a União Europeia deve respeitar os direitos

<sup>19</sup> Cf. Ángel G. Chueca Sancho, *Los Derechos Fundamentales en La Unión Europea*, 2ª edição, editorial Bosch, Barcelona, 1999, p.44. Para Jacques Attali: “O século 21 será o do conflito entre mercado e democracia. O mercado é mundial e a democracia é local. O mercado estimula o egoísmo e a democracia estimula a solidariedade.” (Utopia da fraternidade dá lugar à ideologia, In: *O Estado de São Paulo*, 01.01.2000).

<sup>20</sup> Foram ainda lançados objetivos para a chamada Agenda 2000 da União Europeia. Os principais objetivos do avanço institucional europeu assinalados na Agenda 2000 são: 1) consolidação do euro; 2) ampliação da União com o ingresso de países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão (atualmente há negociações bilaterais com Chipre, República Checa, Estônia, Hungria, Polônia e Eslovênia, e há solicitação de ingresso da Bulgária, Letônia, Lituânia, Romênia e Eslováquia); e 3) a aplicação efetiva do Tratado de Amsterdam.



### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

humanos fundamentais assegurados na Convenção Europeia de Direitos Humanos, bem como os direitos decorrentes das tradições constitucionais comuns aos Estados membros, como princípios gerais do Direito Comunitário. Sobre a matéria, pondera Ángel G. Chueca Sancho: “Desde 1997 (sentença Kremzow), a jurisprudência tem afirmado que a comunidade não admite medidas incompatíveis com os direitos humanos reconhecidos e garantidos na Convenção de Roma.”<sup>21</sup> Além disso, como observam Philip Alston e J.H.H. Weiler: “O Conselho Europeu tem insistido para que todos os Estados membros da União Europeia aceitem os principais instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais ainda não sejam parte e tem encorajado os Estados a implementarem plenamente tais instrumentos.”<sup>22</sup> Deste modo, afirma-se na União Europeia a exigência da observância dos parâmetros internacionais constantes do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, como, por exemplo, a Convenção Europeia de Direitos Humanos.

No tocante à experiência latino-americana de integração econômica, destaca-se particularmente a experiência do Mercosul. O Mercosul representa um passo inovador no processo de cooperação e integração latino-americana e insere-se dentro da realidade atual de formação de blocos econômicos entre países de uma mesma região.

Como marco do processo de aproximação entre os países do cone Sul, o Mercosul, instituído pelo Tratado de Assunção de 1991, propõe uma inédita cooperação e integração econômica no âmbito da América Latina, mediante a constituição de um mercado comum

<sup>21</sup> Op.cit. p.280

<sup>22</sup> Philip Alston e J.H.H. Weiler, op. cit., p.28. Entretanto, os autores ponderam que nem todos os Estados membros da União Europeia ratificaram os seis principais tratados de direitos humanos das Nações Unidas. A respeito da matéria, observa Antônio Augusto Cançado Trindade: “Não há de passar despercebido, que, no presente, a Convenção Europeia foi ratificada por todos os 22 Estados membros do Conselho da Europa; do mesmo modo, o direito de petição sob a Convenção (artigo 25) foi aceito por todos os 22 Estados-partes, e a jurisdição compulsória da Corte Europeia (artigo 46 da Convenção) foi aceita por todos os Estados-partes com a única exceção da Turquia”. (Antônio Augusto Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos - Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, ed. Saraiva, 1991, p.16).





### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. O propósito básico é a ampliação das atuais dimensões dos mercados nacionais destes países, através da integração<sup>23</sup>, como condição fundamental para acelerar seu processo de desenvolvimento com justiça social.

A agenda inaugural do Mercosul compreendeu: a) a livre circulação de bens, serviços, mercadorias e fatores produtivos entre os países; b) a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados; c) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre Estados, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre Estados; e d) o compromisso dos Estados de harmonizar suas legislações, para lograr o fortalecimento de integração.

Observa-se, contudo, que esta agenda inicial do Mercosul tem sido gradativamente ampliada, de forma a compreender, por exemplo, a cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa (Protocolo de Las Leñas, de 1992); o cumprimento de medidas cautelares destinadas a impedir a irreparabilidade de dano em relação às pessoas, bens e obrigações (Protocolo de Medidas Cautelares, de 1994); o direito do consumidor e da concorrência (Protocolo de Santa Maria sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo de 1996 e o Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul); educação e cultura (Protocolo de Integração Cultural para favorecer o enriquecimento e a difusão de expressões culturais e artísticas do Mercosul, de 1996 e o Protocolo de Integração Educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas Universidades dos países do Mercosul, de 1996) e meio ambiente (Acordos sobre Cooperação em matéria ambiental celebrado entre o Brasil e a Argentina em 1997 e entre o Brasil e Uruguai em 1997).

Percebe-se, deste modo, que a agenda do Mercosul está gradativamente abrindo-se à temática dos direitos humanos, como atestam os recentes Acordos em matéria educacional, cultural e

<sup>23</sup> Para Paulo Borba Casella: “No caso do Mercosul, percebe-se já ter ultrapassado o patamar da estrita operação intergovernamental, sem que se reconheça, abertamente, a ocorrência de elementos supranacionais”. (op. cit. p.86)





### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

ambiental de 1996 e 1997<sup>24</sup>. Acrescente-se ainda a chamada “cláusula democrática” do Mercosul, que exige como condição indispensável de seus membros a vigência do regime democrático. A respeito, vale destacar o caso da crise política do Paraguai de março de 1999, em que tal cláusula democrática foi invocada, firmando-se que eventual golpe de Estado poderia levar a expulsão daquele país do Mercosul.

Também relevante é avaliar a relação entre o aparato normativo internacional de proteção dos direitos humanos e os tratados referentes ao Mercosul. Ressalte-se que na experiência latino-americana o processo de democratização da região, deflagrado na década de 80, é que propiciou a incorporação de importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos pelos Estados latino-americanos. A título de exemplo, note-se que a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica, adotada em 1969, foi ratificada pela Argentina em 1984, pelo Uruguai em 1985, pelo Paraguai em 1989 e pelo Brasil em 1992. Já o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos deu-se na Argentina em 1984, no Uruguai em 1985, no Paraguai em 1993 e no Brasil em 1998. Hoje pode-se constatar que os países integrantes do Mercosul subscreveram os principais tratados gerais e especiais de direitos humanos adotados pela ONU e pela OEA, com destaque aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenções contra a Tortura, sobre os Direitos da Criança, sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, dentre outras.

No que tange à incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, observa-se que as Constituições da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai conferem a estes instrumentos uma hierarquia especial e privilegiada, distinguindo-os dos tratados tradicionais. Neste sentido, merecem destaque o artigo 75, 22 da

---

<sup>24</sup> Cabe realçar, no entanto, que a proteção dos direitos humanos no Mercosul está absolutamente condicionada à necessidade de fortalecimento do processo democrático na região, tendo em vista todas as dificuldades decorrentes da herança de três séculos de dominação colonial combinados com regimes autoritários recentemente abolidos por gradativos processos de transição democrática.



Constituição Argentina, que expressamente atribui hierarquia constitucional aos mais relevantes tratados de proteção de direitos humanos e o artigo 5º, parágrafo 2º, da Carta Brasileira que incorpora estes tratados no universo de direitos fundamentais constitucionalmente protegidos<sup>25</sup>.

Importa ressaltar que as Constituições da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, na qualidade de marcos jurídicos da transição democrática nestes países, fortalecem extraordinariamente a gramática dos direitos humanos, ao consagrar o primado do respeito a estes direitos como paradigma propugnado para a ordem internacional<sup>26</sup>. Este princípio invoca a abertura das ordens jurídicas nacionais ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, exige uma nova interpretação de princípios tradicionais como a soberania nacional e a não intervenção, impondo a flexibilização e relativização destes valores. Os direitos humanos passam a constituir tema de legítimo interesse da comunidade internacional, traduzindo um tema global.

Tecendo um paralelo entre as experiências do Mercosul e da União Européia, no que tange às cláusulas referentes à democracia e aos direitos humanos, pode-se concluir que, originalmente criados para propiciar maior integração e cooperação de natureza econômica, a União Européia e o Mercosul passaram gradativamente a

<sup>25</sup> Portanto, à luz do regime jurídico diferenciado aplicável aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, estes textos constitucionais acolhem um sistema misto, que combina regimes jurídicos distintos: um aplicável aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e outro aplicável aos tratados tradicionais. Este sistema misto se fundamenta na natureza especial dos tratados internacionais de direitos humanos que - distintamente dos tratados tradicionais que objetivam assegurar uma relação de equilíbrio e reciprocidade entre Estados pactuantes - priorizam assegurar a proteção da pessoa humana, até mesmo contra o próprio Estado pactuante.

<sup>26</sup> Note-se que as próprias Constituições da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai consagram esta interpretação. A título ilustrativo, a Constituição do Paraguai de 1992, em seu artigo 145, admite uma ordem jurídica supranacional que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento político, econômico, social e cultural. Já a Constituição da Argentina (com a reforma de 1994), em seu artigo 75, parágrafo 24, estabelece a competência do Congresso de aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supra-estatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos.



#### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

ampliar a agenda de integração, no sentido de incluir a consolidação da democracia e a efetivação dos direitos humanos como objetivos comuns a serem desenvolvidos.

Quanto à aplicação da chamada cláusula democrática, merece menção o caso da Turquia, no âmbito da União Européia e o caso do Paraguai, no âmbito do Mercosul, como exemplos de esforços empreendidos pelos aludidos blocos econômicos em prol da consolidação da democracia na região.

No que se refere à implementação dos direitos humanos — embora inexista até o presente momento a previsão de um catálogo expresso de direitos fundamentais no âmbito da União Européia e do Mercosul — constata-se que o processo de integração econômica primeiramente pautou-se pela proteção dos direitos sociais para, em um segundo momento, tratar dos direitos civis. Neste sentido, na experiência européia destaca-se a preocupação da então comunidade européia em adotar políticas em comum acordo acerca das condições sociais e econômicas dos trabalhadores, bem como, posteriormente, destaca-se a previsão de direitos sociais dos trabalhadores enunciados na *Social Chapter*. Na experiência do Mercosul, destacam-se os recentes Acordos em matéria educacional, cultural e ambiental de 1996 e 1997.

Outro tema de especial relevância atém-se à relação da União Européia e do Mercosul com o sistema normativo de proteção internacional dos direitos humanos. Há que se enfatizar que tanto os países membros da União Européia, como os países integrantes do Mercosul, ratificaram os principais tratados de proteção dos direitos humanos, seja do sistema global (ONU), seja dos respectivos sistemas regionais (o sistema europeu e o sistema interamericano). Como já dito, afirma-se na União Européia a exigência da observância dos parâmetros internacionais constantes do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, como, por exemplo, da Convenção Européia de Direitos Humanos. No caso do Mercosul, ainda que tão recente seja sua experiência, sustenta-se que os países que o integram hão de conferir plena observância à normatividade internacional de direitos humanos, que foi acolhida por estes países antes



### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

mesmo da criação deste bloco econômico. É, assim, fundamental que os tratados do Mercosul sejam elaborados, interpretados e aplicados à luz dos instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos ratificados pelos países que o integram.

Conclui-se que, tanto no âmbito da União Européia, como no âmbito do Mercosul, a normatividade internacional de proteção aos direitos humanos conjugada com as “cláusulas democráticas e de direitos humanos” estabelecem um conjunto de parâmetros materiais mínimos impositivos aos Estados integrantes daqueles blocos econômicos, que devem ser observados como condição para a própria permanência destes países na União Européia ou no Mercosul<sup>27</sup>. Estes parâmetros conferem lastro ético e moral a tais organizações regionais, que não se reduzem à criação de um mero mercado comum para a livre circulação de bens, mercadorias e serviços. Aos objetivos de integração e cooperação econômica, somam-se objetivos de natureza política concernentes à consolidação da democracia e à efetivação dos direitos humanos na região. Como acentua Canotilho, o Direito Internacional tende a transformar-se em suporte das relações internacionais através da progressiva elevação dos direitos hu-

<sup>27</sup> A respeito, vide o caso da Turquia e o caso do Paraguai, já mencionados por este artigo.

<sup>28</sup> Sobre a matéria, leciona Canotilho: “Se ontem a conquista territorial, a colonização e o interesse nacional surgiam como categorias referenciais, hoje os fins dos Estados podem e devem ser os da construção de “Estados de Direito Democráticos, Sociais e Ambientais”, no plano interno e Estados abertos e internacionalmente amigos e cooperantes no plano externo. Estes parâmetros fortalecem as imbricações do direito constitucional com o direito internacional. (...) Os direitos humanos articulados com o relevante papel das organizações internacionais fornecem um enquadramento razoável para o constitucionalismo global. O constitucionalismo global compreende não apenas o clássico paradigma das relações horizontais entre Estados, mas o novo paradigma centrado: nas relações Estado/povo, na emergência de um Direito Internacional dos Direitos Humanos e na tendencial elevação da dignidade humana a pressuposto ineliminável de todos os constitucionalismos. Por isso, o Poder Constituinte dos Estados e, consequentemente, das respectivas Constituições nacionais, está hoje cada vez mais vinculado a princípios e regras de direito internacional. É como se o Direito Internacional fosse transformado em parâmetro de validade das próprias Constituições nacionais (cujas normas passam a ser consideradas nulas se violadoras das normas do *jus cogens* internacional). O Poder Constituinte soberano criador de Constituições está hoje longe de ser um sistema autônomo que gravita em torno da soberania do Estado. A abertura ao Direito Internacional exige a observância de princípios materiais de política e direito internacional tendencialmente informador do Direito interno.” (José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998, p.1217-1218).



manos e da democracia a padrão jurídico de conduta política interna e externa<sup>28</sup>. Neste contexto, a recusa a estes parâmetros materiais torna internacionalmente suspeitos os Estados violadores, na medida em que, cada vez mais, a democracia e os direitos humanos têm se tornado um aspecto crucial de legitimidade governamental, tanto no âmbito doméstico, como internacional<sup>29</sup>.

Considerando as peculiaridades e complexidades do processo de integração regional, transita-se, por fim, à análise do impacto da globalização econômica, no que tange à democracia e aos direitos humanos.

#### **4. QUAL TEM SIDO O IMPACTO DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA NO QUE TANGE À PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DA DEMOCRACIA NO ÂMBITO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL, PARTICULARMENTE DA UNIÃO EUROPÉIA E DO MERCOSUL?**

O processo de globalização econômica, inspirado na agenda do chamado “Consenso de Washington”, passou a ser sinônimo das medidas econômicas neoliberais voltadas para a reforma e a estabilização das denominadas “economias emergentes”. Tem por plataforma o neoliberalismo, a redução das despesas públicas, a privatização, a flexibilização das relações de trabalho, a disciplina fiscal para a eliminação do déficit público, a reforma tributária e a abertura do mercado ao comércio exterior. Há a crescente internacionalização da produção e a criação de mercados mundiais integrados<sup>30</sup>. No dizer de

<sup>29</sup> Ver Diane F. Orentlicher, Addressing Gross Human Rights Abuses: Punishment and Victim Compensation, In: Louis Henkin & John Lawrence Hargrove, Ed., Human Rights: An Agenda for the next century, Washington, Studies in Transnational Legal Policy, n.26, p.435, 1994.

<sup>30</sup> Para Hesse: “Globalização da economia significa que as fronteiras entre países perdem importância, quando se trata de decisões sobre investimentos, produção, oferta, procura e financiamentos. As consequências são uma rede cada vez mais densa de entrelaçamentos das economias nacionais, uma crescente internacionalização da produção, no sentido de que os diferentes componentes de um produto final passam a ser manufaturados em diferentes países, e a criação de mercados mundiais integrados para inúmeros bens, serviços e produtos financeiros”. (Helmut Hesse – Globalização, Dicionário de Ética Econômica, organizado por Georges Enderle, 1997, p. 305 apud Celso A. Mello, A Soberania através da História, In: Anuário Direito e Globalização – A Soberania, Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p.21).



### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

Jurgen Habermas: “Hoje são antes os Estados que se acham incorporados aos mercados, e não a economia política às fronteiras estatais.”<sup>31</sup>

Todavia, a globalização econômica tem agravado ainda mais as desigualdades sociais, aprofundando-se as marcas da pobreza absoluta e da exclusão social. Os mercados têm se mostrado incompletos, falhos e imperfeitos. De acordo com o relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1999, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a integração econômica mundial tem contribuído para aumentar a desigualdade. A diferença de renda entre os 20% mais ricos da população mundial e os 20% mais pobres, medida pela renda nacional média, aumentou de 30 para 1 em 1960 para 74 em 1997. Adiciona o relatório que, em face da globalização assimétrica, a parcela de 20% da população mundial que vive nos países de renda mais elevada concentra 86% do PIB mundial, 82% das exportações mundiais, 68% do investimento direto estrangeiro e 74% das linhas telefônicas. Já a parcela dos 20% mais pobres concentra 1% do PIB mundial, 1% das exportações mundiais, 1% do investimento direto estrangeiro e 1,5% das linhas telefônicas<sup>32</sup>. Acrescente-se que o próprio Banco Mundial reconheceu, em relatório recente, que a pobreza tem crescido em virtude da globalização econômica. De acordo com o relatório do BIRD, no período de maior adesão ao neoliberalismo aumentaram a pobreza e o protecionismo em escala internacional<sup>33</sup>.

O forte padrão de exclusão sócio-econômica constitui um grave comprometimento às noções de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. O alcance universal dos direitos humanos é mitiga-

<sup>31</sup> Jurgen Habermas, *Nos Limites do Estado*, Folha de São Paulo, Caderno Mais!, p.5, 18 de julho de 1999.

<sup>32</sup> A respeito do Brasil, o relatório do PNUD afirma que 15,8% da população brasileira (26 milhões de pessoas) não tem acesso às condições mínimas de educação, saúde e serviços básicos, 24% da população não tem acesso a água potável e 30% estão privados de esgoto. Este relatório, que avalia o grau de desenvolvimento humano de 174 países, situa o Brasil na 79ª posição do ranking e atesta que o Brasil continua o primeiro país em concentração de renda — o PIB dos 20% mais ricos é 32 vezes maior que o dos 20% mais pobres.

<sup>33</sup> Pobreza cresce, diz Banco Mundial, In: Folha de São Paulo, 16.09.1999.





### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

do pelo largo exército de excluídos, que se tornam supérfluos em face do paradigma econômico vigente, vivendo mais no “Estado da natureza” que propriamente no “Estado Democrático de Direito”. Por sua vez, o caráter indivisível destes direitos é também mitigado pelo esvaziamento dos direitos sociais fundamentais, especialmente em virtude da tendência de flexibilização de direitos sociais básicos, que integram o conteúdo de direitos humanos fundamentais. A garantia dos direitos sociais básicos (como o direito ao trabalho, à saúde e à educação), que integram o conteúdo dos direitos humanos, tem sido apontada como um entrave ao funcionamento do mercado e um obstáculo à livre circulação do capital e à competitividade internacional. A educação, a saúde e a previdência, de direitos sociais básicos transformam-se em mercadoria, objeto de contratos privados de compra e venda — em um mercado marcadamente desigual, no qual grande parcela populacional não dispõe de poder de consumo. Como acentua José Eduardo Faria: “(...) os serviços públicos essenciais nos campos da educação, saúde, moradia, transporte ou até mesmo de segurança, convertidos em objeto de ambiciosos programas de privatização, passam a ser comercializados como uma mercadoria qualquer, formalizados por contratos de caráter estritamente mercantil e apropriados por organizações empresariais exclusivamente voltadas ao lucro”<sup>34</sup>. No mesmo sentido, salienta Marilena Chauí: “A reforma do Estado retirou educação e saúde do campo dos direitos sociais e as incluiu no dos serviços não exclusivos do Estado. Essa pequena alteração terminológica – passar do direito ao serviço – não só as transferiu para a rede do mercado, como também legitimou seu tratamento como uma mercadoria qualquer, sujeita aos mecanismos contratuais que regem as ações mercantis e que identificam o cidadão com o consumidor.”<sup>35</sup>

Em razão da indivisibilidade dos direitos humanos, a violação aos direitos econômicos, sociais e culturais propicia a violação aos

<sup>34</sup> A respeito, ver José Eduardo Faria, O Futuro dos Direitos Humanos após a Globalização Econômica, In: O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, São Paulo, Edusp, 1999, p.56.

<sup>35</sup> Marilena Chauí, Nova barbárie: aluno inadimplente, In: Folha de São Paulo, 12.12.1999.





### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

direitos civis e políticos, eis que a vulnerabilidade econômico-social leva à vulnerabilidade dos direitos civis e políticos<sup>36</sup>. No dizer de Amartya Sen: “A negação da liberdade econômica, sob a forma da pobreza extrema, torna a pessoa vulnerável a violações de outras formas de liberdade.(...) A negação da liberdade econômica implica na negação da liberdade social e política.”<sup>37</sup> Acrescente-se ainda que este processo de violação dos direitos humanos alcança prioritariamente os grupos sociais vulneráveis, como as mulheres e a população negra (daí os fenômenos da “feminização” e “eticização” da pobreza).

Ressalte-se que os próprios formuladores do Consenso de Washington, dentre eles Joseph Stiglitz, Vice-Presidente do Banco Mundial, hoje assumem a necessidade do “Pós Consenso de Washington”, capaz de incluir temas relativos ao desenvolvimento humano, à educação, à tecnologia e ao meio ambiente - enfim, entende-se fundamental apontar às funções que o Estado deve assumir para assegurar um desenvolvimento sustentável e democrático<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Para José Eduardo Faria: “Com a globalização econômica os excluídos dos mercados de trabalho e consumo perdem progressivamente as condições materiais para exercer em toda a sua plenitude os direitos humanos de primeira geração e para exigir o cumprimento dos direitos humanos de segunda e terceira geração.” (op. cit. p. 68-69)

<sup>37</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 1999, p.08.

<sup>38</sup> Em 30 de setembro de 1999, o diretor-gerente do FMI, Michel Camdessus, ao reconhecer explicitamente a insuficiência das receitas liberais, defendeu a humanização da globalização. (FMI questiona Consenso de Washington, In: Folha de São Paulo, 30.09.1999). A respeito, ainda merece menção o ocorrido na conferência da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Seattle, em dezembro de 1999, em que fortes protestos e críticas foram feitas por inúmeros manifestantes e organizações não-governamentais em relação ao impacto excludente da globalização econômica. Os protestos acenavam para a importância da proteção da democracia, meio ambiente, direitos humanos, direitos sociais dos trabalhadores no âmbito da globalização. Sobre o assunto, ver *The non-governmental order – Will NGOs democratise, or merely disrupt, global governance?*, In: *The Economist*, 11 de dezembro de 1999, p. 20-21. Na avaliação de Marilena Chauí: “A guerra de Seattle, tanto dentro como fora da OMC, indica que a contradição entre interesses nacionais é uma contradição de poder e entre poderes locais, regionais e nacionais. Indica, portanto, contradição entre a internacionalização da economia e as formas assumidas pela luta de classes no plano nacional e internacional. É notável ver que a luta entre excluídos e incluídos, que parecia acontecer apenas no campo social nacional, ressurgiu com máxima força em Seattle, como se viu na divisão espacial das salas dos grupos de discussão, na questão dos subsídios e das tarifas protecionistas e nas cláusulas trabalhistas.” (Fantasias da Terceira Via, Folha de São Paulo, 19.12.1999).



### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

Como leciona Jack Donnelly, se os direitos humanos são o que civilizam a democracia, o Estado de Bem Estar Social é o que civiliza os mercados<sup>39</sup>. Se os direitos civis e políticos mantêm a democracia dentro de limites razoáveis, os direitos econômicos e sociais estabelecem os limites adequados aos mercados. Mercados e eleições, por si só, não são suficientes para assegurar direitos humanos para todos. No mesmo sentido, acentua Celso Lafer ser da convergência entre as liberdades clássicas e os direitos de crédito que depende a viabilidade da democracia no mundo contemporâneo<sup>40</sup>.

Embora a formação de blocos econômicos de alcance regional, tanto na União Européia, como no Mercosul, tenha buscado não apenas a integração e cooperação de natureza econômica, mas posterior e paulatinamente a consolidação da democracia e a implementação dos direitos humanos nas respectivas regiões (o que se constata com maior evidência na União Européia e de forma ainda bastante incipiente no Mercosul), observa-se que as cláusulas democráticas e de direitos humanos não foram incorporadas na agenda do processo de globalização econômica.

Ao revés, a globalização econômica tem comprometido a vigência dos direitos humanos, em especial dos direitos sociais. Em face da indivisibilidade dos direitos humanos, como já mencionado, a violação aos direitos sociais acaba por implicar a violação aos direitos civis e políticos, o que resulta na fragilização da própria democracia. Testemunha-se, ainda, o impacto transformador e desagregador da transnacionalização dos mercados sobre as estruturas político-institucionais, na medida em que as decisões passam a ser tomadas no âmbito de organismos multilaterais e conglomerados multinacionais, com a substituição da política pelo mercado, enquanto instância decisória<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Jack Donnelly, *International Human Rights*, Colorado, Westview Press, 1998, 160.

<sup>40</sup> Celso Lafer, In: *Direitos Humanos no Século XXI*, 1998.

<sup>41</sup> A respeito, ver José Eduardo Faria, *O Futuro dos Direitos Humanos após a Globalização Econômica*, In: *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, São Paulo, Edusp, 1999, p.56. Consultar ainda José Eduardo Faria, *O Direito na Economia Globalizada*, São Paulo, ed. Malheiros, 1999. Sobre a matéria, observa Maria Helena Chauí: "Com o deslocamento da política para o campo internacional, o que é exatamente a política local? De um lado, ela é inócua e irrelevante, pois as questões fundamentais da sociedade não passam por ela – nela se consolida periodicamente o consenso quanto aos interesses que serão internacionalmente negociados." (*Fantasia da Terceira Via*, Folha de São Paulo, 19.12.1999).



### Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: Os Desafios da Globalização

Vislumbram-se assim os paradoxos que decorrem das tensões entre a tônica excludente do processo de globalização econômica<sup>42</sup> e os movimentos que intentam reforçar a democracia e os direitos humanos como parâmetros a conferir lastro ético e moral à criação de uma nova ordem internacional.

Para a consolidação da democracia e implementação dos direitos humanos, emerge o desafio da construção de um novo paradigma, pautado por uma agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, mais igualitário e democrático, nos planos local, regional e global<sup>43</sup>. A prevalência dos direitos humanos e do valor democrático há de constituir a tônica deste novo paradigma global, que demanda o enfoque das ordens local, regional e global a partir da dinâmica de sua interação e impacto. Ao imperativo da eficácia econômica deve ser conjugada a exigência ética de justiça social, inspirada em uma ordem democrática que garanta o pleno exercício dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Em um contexto cada vez mais caracterizado pela relação entre Estados, regiões e instituições internacionais, o próximo milênio reserva como maior débito e desafio a globalização da democracia e dos direitos humanos.

<sup>42</sup> Para Hobsbawm: “Talvez a característica mais impressionante do fim do século XX seja a tensão entre esse processo de globalização cada vez mais acelerado e a incapacidade conjunta das instituições públicas e do comportamento coletivo dos seres humanos de se acomodarem a ele.” (Eric Hobsbawm, *Era dos Extremos – O Breve Século XX 1914-1991*, São Paulo, Cia das Letras, 1995, p. 24), Apud Celso A. Mello, *A Soberania através da História*, In: *Anuário Direito e Globalização – A Soberania*, Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p.22).

<sup>43</sup> Para Amartya Sen: “O desenvolvimento deve ser considerado como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas podem usufruir”. (op. cit. p.36 e p.297)